

道路の計画段階におけるコミュニケーション プロセスの実践と今後の展開

向 和哉

近畿地方整備局 姫路河川国道事務所 調査課 (〒670-0947兵庫県姫路市北条1-250)

姫路河川国道事務所では、国道2号バイパス及びアクセス道路の渋滞解消や交通事故の削減等を目指し、播磨臨海地域道路（第二神明～広畑）の計画段階評価を実施している。平成29年3月、当該道路に関する社会資本整備審議会道路分科会近畿地方小委員会が開催され、地域の現状と課題を分析した上で、政策目標と留意事項が設定された。本論では、道路計画の透明性、客観性、合理性、公正性を担保するために実施した住民や関係者への意見聴取の概要及び結果を報告する。また、今回の意見聴取の結果や反省点等を踏まえ、効果的なコミュニケーションプロセスのあり方を検討し、今後の道路計画策定への展開を考察する。

キーワード 住民参加，意見聴取，計画段階評価

1. 播磨臨海地域について

(1) 地域の概況

播磨臨海地域は兵庫県の南西部に位置し、国道2号バイパスの沿線地域である姫路市、高砂市、加古川市、明石市、播磨町、稲美町、太子町の4市3町で構成される。1964年（昭和39年）に周辺地域が播磨工業特別地域に指定され、温暖な気候、豊富な労働力、港湾へのアクセス性等を背景に、製造業が急速に発展した。



図-1 播磨臨海地域（姫路市）

(2) 道路整備の経緯

地域を支える幹線道路として、1970年（昭和45年）に国道2号バイパスの一部である加古川バイパスが開通、1975年（昭和50年）には姫路バイパスが完成した。さらに、1980年（昭和55年）には国道250号（明姫幹線）が完成し、東西幹線道路網の充実が図られた。

(3) 交通状況

工業地域の発展と、沿線地域の急速な市街化に伴い、東西幹線道路の交通量は大幅に増加した。国道2号バイパス・国道2号・国道250号を合わせた交通容量に対し、姫路市断面では約1.5倍、加古川市断面では約1.7倍の交通量となり、交通量が交通容量を大幅に超過する状況となっている（図-2参照）。中でも国道2号バイパスは沿線の生活交通に加え臨海部発集の産業交通が流入し、慢性的に渋滞が発生するとともに、速度低下等に起因する追突事故が多発している。また、国道2号バイパスのランプにアクセスする南北道路でも渋滞や事故が多発し、地域の大きな課題となっている。

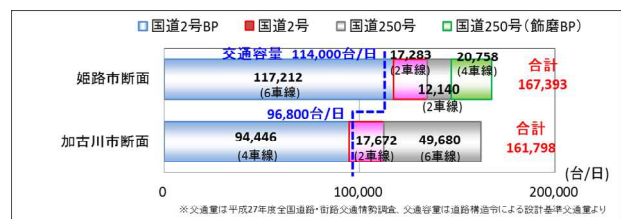


図-2 東西幹線道路の交通容量と交通量

2. 播磨臨海地域道路について

(1) 播磨臨海地域道路の概要

国道2号バイパスの慢性的な渋滞や事故多発等の地域課題を解決し、播磨臨海地域の活性化に資する道路として、神戸市西区～太子町間を結ぶ延長約50kmの播磨臨海地域道路の道路調査を実施している。



図-3 播磨臨海地域道路の概要

(2) これまでの経緯

平成25年から優先区間の絞り込み手続きを開始し、平成28年に「当面、都市計画・アセスを進める区間（以下、都計アセス区間という。）」及び「優先区間」が設定された。平成29年から都計アセス区間の計画段階評価を開始し、社会資本整備審議会道路分科会近畿地方小委員会において、地域の現状と課題を分析した上で、表-1のとおり政策目標及び留意事項が設定された。

表-1 政策目標と留意事項

政策目標	
製造業の活性化、投資促進	臨海部から阪神方面への連絡時間の短縮 南北道路における生活交通との混在による渋滞の回避
観光周遊の促進	産業交通の排除による国道2号BPの観光交通の速達性、定時性の向上
交通事故の削減	国道2号BPにおける渋滞解消による追突事故の削減 南北道路からの産業交通の排除による事故の削減
災害に強いまちづくり	災害時に機能するネットワークの確保
留意事項	
早期整備	課題の大きさを踏まえた対策 民間投資のスピード感への対応
必要機能の確保	新しい道路に国道2号BPの渋滞が転換するだけにならない仕組みづくり

3. 第1回意見聴取について

(1) 第1回意見聴取の概要

地域の課題、政策目標、留意事項の妥当性等について確認するため、行政・各業界団体・住民代表へのヒアリングを実施するとともに、一般住民を対象としたオープンハウス（パネル展示・職員による説明、アンケート）を実施することとした。ヒアリングは商工会議所・商工会や関係自治体の意見を参考に対象を選定し、オープンハウスは15箇所（各箇所2日、のべ30回）で実施した。

(2) 意見聴取の内容

政策目標、留意事項の妥当性の確認に加え、企業・団体へのヒアリング時には産業交通の交通流動、行政へのヒアリング時には行政計画との整合性を確認した。詳細は表-2のとおり。

表-2 意見聴取の内容

方法	設問	回答型式
オープンハウス	性別、年齢、居住地（郵便番号）、自動車の運転頻度、運転目的、国道2号BPの利用頻度	選択、記述
オープンハウス・ヒアリング共通	設定した政策目標・留意事項の妥当性及びその理由	5肢択一、自由記述
	播磨臨海地域道路の有効性	5肢択一
	播磨臨海地域道路の整備ルート帯案を検討する上で、政策目標・留意事項以外で重視すべきこと 播磨臨海地域の課題に関する自由意見	6肢選択（複数可） 自由記述
ヒアリング【関係自治体】	設定した政策目標と既存の行政計画との整合性	自由記述
ヒアリング【企業・団体】	企業活動に関すること（主な製造品、工場の稼働時間）	自由記述
	材料・製造品等の搬入・搬出に関すること（手段、台数・ルート、時間帯）	自由記述
	従業員の自動車通勤に関すること（台数・ルート、時間帯）	自由記述
	その他自由意見（具体的な交通課題、必要な道路の機能、道路整備に向けた協力等）	自由記述、聞き取り

(3) 意見聴取の結果

意見聴取の結果については現在とりまとめ中であり、今後、近畿地方小委員会において結果を公表予定（時期未定）である。近畿地方小委員会の公表資料については下記HPを参照されたい。

近畿地方小委員会HP) http://www.kkr.nlit.go.jp/road/sesaku/social_capital/social_capital.html

4. 意見聴取の実施体制

(1) 関係自治体との協力体制

播磨臨海地域道路の都計アセス区間は延長が約35kmと非常に長いことから、幅広く意見を聴取するためには、できるだけ多くの箇所でのヒアリング及びオープンハウスを実施することが望ましいと考えた。短期間かつ効率的に意見聴取を実施するため、兵庫県及び関係市町との協力体制を構築し、準備、実施の各段階において国・県・市町が一体となり意見聴取を実施することとした。

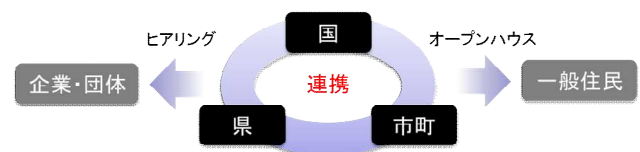


図-4 実施体制のイメージ

(2) 事前説明会の開催

播磨臨海地域道路の将来像や周辺道路網の検討等を実施する既存団体である播磨臨海地域道路網協議会（兵庫県及び沿線市町で構成）の人的ネットワークを活用し、関係者を参集した上で、意見聴取への協力を求めるとともに準備・実施に関する事前説明会を開催した。ヒアリング前、オープンハウス前、各1回説明会を開催し、意見聴取のスケジュールや準備内容、実施手順を確認することで、円滑な意見聴取の実施に繋げることができた。

5. ヒアリング

(1) コミュニケーションプロセスとしてヒアリングを採用した理由

播磨臨海地域道路は地域住民や近隣企業・団体等にとって非常に影響が大きい事業であることを踏まえ、意見や考えを十分に聞き出すことを目標とし、個別に時間をかけて意見聴取が可能なヒアリングを採用した。ただし、人員や時間の関係上、際限なくヒアリングを実施することは不可能であるため、商工会議所・商工会や地元自治体の意見を参考に企業・団体、住民代表等から対象を選定し、ヒアリングを実施した。



写真-1 ヒアリング状況

(2) ヒアリング実施にあたっての工夫及びその効果

ヒアリング実施にあたって工夫した点及びその効果について表-3にまとめる。

表-3 工夫した点及びその効果

工夫した点	効果
■ 企業へのアポ取り、日程調整は県、市町で対応	□ 県、市町と日頃から付き合いがある企業・団体も多く、日程調整がスムーズに完了(約2ヶ月でヒアリングが完了)
■ 国、県、市町で日程調整表を共有	□ 過密スケジュールになっても予定の重複等がなく、日程調整がスムーズに完了
■ 質問票を事前に送付	□ 社内・団体内で事前に意思統一が可能
■ ヒアリング時の役割分担(国が質疑応答に対応、県、市町が議事録を作成)	□ 議事録作成、とりまとめの円滑化
■ グループヒアリングの実施	□ 関連企業や関係自治会長等と一緒に参集することで多様な意見を聴取

(3) 結果

政策目標・留意事項の妥当性だけでなく、企業・団体の産業交通の搬入・搬出の状況や従業員の通勤状況等も確認することができ、今後の計画策定にあたって非常に有益な意見や情報を入手することができた。また質問以外の内容に議論が発展することもあり、双方の事業に対する理解促進に効果があったと推測される。

(4) 課題・反省点

年末から年始にかけてのヒアリングであったため、一部企業・団体で日程調整が難航した。企業にも時間的・人的な協力をしてもらい必要があるため、実施時期については極力企業活動等に支障が少ない時期を選ぶべきである。

また、質問項目が多く、ヒアリング対象者へ負担をかけることとなった。ただし、回答やヒアリングを拒否されるようなケースは無かった。

6. オープンハウス

(1) コミュニケーションプロセスとしてオープンハウスを採用した理由

ヒアリングでは個別の対象から詳細な意見や考えを聞き出すことを目標としたが、幅広い方から政策目標・留意事項の妥当性に関する意見を聞き出すことと、事業の役割や進捗を広く周知することを目的とし、閉鎖的な環境での意見聴取ではなく、誰でも来場可能なオープンハウスを採用することとした。



写真-2 オープンハウス状況

(2) オープンハウス実施箇所

オープンハウス実施箇所の選定にあたっては、

- ①地域的な偏りが無い
- ②道路利用者に限らず幅広い方からの意見を聞くことができる
- ③パネル展示等のスペースが十分に確保できる
- ④短期間で利用許可が得られる

の4点を考慮した。実施箇所を図-5に示す。



図-5 オープンハウス実施箇所

(3) オープンハウス回答者について

オープンハウスに回答する目的で来場される方は少数で、主には付近を通行する通りすがりの方に声かけを行い、アンケートへの協力を依頼した。その際、幅広い年齢の方に声かけを行うようスタッフに周知し、回答者の年齢の偏りを避けることを心がけた。

今回のオープンハウスでは非常に多くの方から回答をもらうことができた。これは、JR姫路駅や明石SA等、集客が見込める施設には重点的に人員を配置したこと、また事業PRの機会でもあるのでスタッフに対し積極的に声をかけるよう依頼をしたことが奏功したと考える。

(4) オープンハウスの副次的効果

「今日話を聞くまであまり考えたことがなかったので、早く播磨臨海地域道路ができたらいいと思いました(女性・40代)」や「オープンハウスをしていただくことで、情報がえられやすい(男性・30代)」等、オープンハウスを好意的に捉える意見があり、意見聴取と同時に播磨臨海地域道路の計画に関する理解促進にも繋がったと考える。

(5) 課題・反省点

実施時期が2月であったこと、屋外の会場がほとんどであったことから、寒さ対策に苦慮した。風除けのパーティションやストーブを設置し、カイロを配布する等の対策を実施したが、寒さが原因で回答してもらえない、また立ち止まってもらえないケースもあった。

気候の良い時期での開催や屋内での開催(ショッピングモール等)を検討することで、より多くの方から意見を聴取することが可能になると考える。

7. 第1回意見聴取の妥当性の検証と今後の展開

(1) 第1回意見聴取の妥当性の検証

ヒアリングとオープンハウスの対象、効果等の比較を

表-4に示す。

第1回小委員会においてすでに意見聴取方法が検討されていたこともあり、今回はオープンハウスとヒアリングを採用したが、それぞれの不足部分をもう一方の手法で補うことができたと考える。

表-4 ヒアリングとオープンハウスの効果等の比較

	ヒアリング	オープンハウス
対象	△: 特定少数	○: 不特定多数
実施環境	△: 閉鎖的	○: 開放的
意見聴取内容	○: 詳細	△: 必要最小限
事業のPR	△: 一定の効果あり	○: 効果大
予算 (人件費除く)	○: 低予算	△: 備品等必要

(2) 今後の展開

地域の声を計画に反映しつつ、客観的かつ合理的な道路計画を策定するため、今後の意見聴取に向けた考察を以下にまとめる。

- 意見聴取に協力していただく方の負担を極力軽減するため、実施時期を検討する。また、屋外でのオープンハウス等を行う場合には環境整備(寒さ対策, 暑さ対策, 雨対策等)を入念に行うべきである。
- 住民や道路利用者に主体的かつ目的意識を持って計画策定に携わりたいと思ってもらえるようにするため、効果的な広報活動のあり方や容易に意見聴取に参加できる手法の導入を検討する。
- より広域で多様な方の意見を聴取するため、無作為抽出によるWEBアンケートや郵送によるアンケート等の採用を検討する。その際、費用及び実施に要する時間に留意する。
- 一手法のみで意見聴取を実施するのではなく、選定した手法の欠点を補うような手法を併せて導入する等、意見聴取手法のベストミックスを検討する。
- 一般的なコミュニケーションプロセスのみでなく、例えば企業や行政との意見交換会等、地域特性に応じた手法の検討も検討する。
- 今回の知見を広く共有するとともに、全国の事例を収集・蓄積し、より効率的かつ効果的なコミュニケーションプロセスの導入を検討する。
- プロセスの透明化のため、可能な限り実施フローとスケジュールを広く公表し、事業進捗に関する住民の理解を深める必要がある。

8. さいごに

今回は約3ヶ月という非常に短期間でヒアリングとオープンハウスを完了させることができた。

ヒアリングに協力をいただいた企業・団体の皆様、オ

ープンハウスに協力をいただいた住民・道路利用者の皆様に謝意を示したい。また、人的及び物的に多大なご協力をいただいた関係自治体の皆様にも感謝申し上げます。

今回いただいた様々な意見を計画に反映させつつ、播磨臨海地域道路が地域の皆様に愛され、長く利用される道路となるよう計画策定の進捗を図りたい。